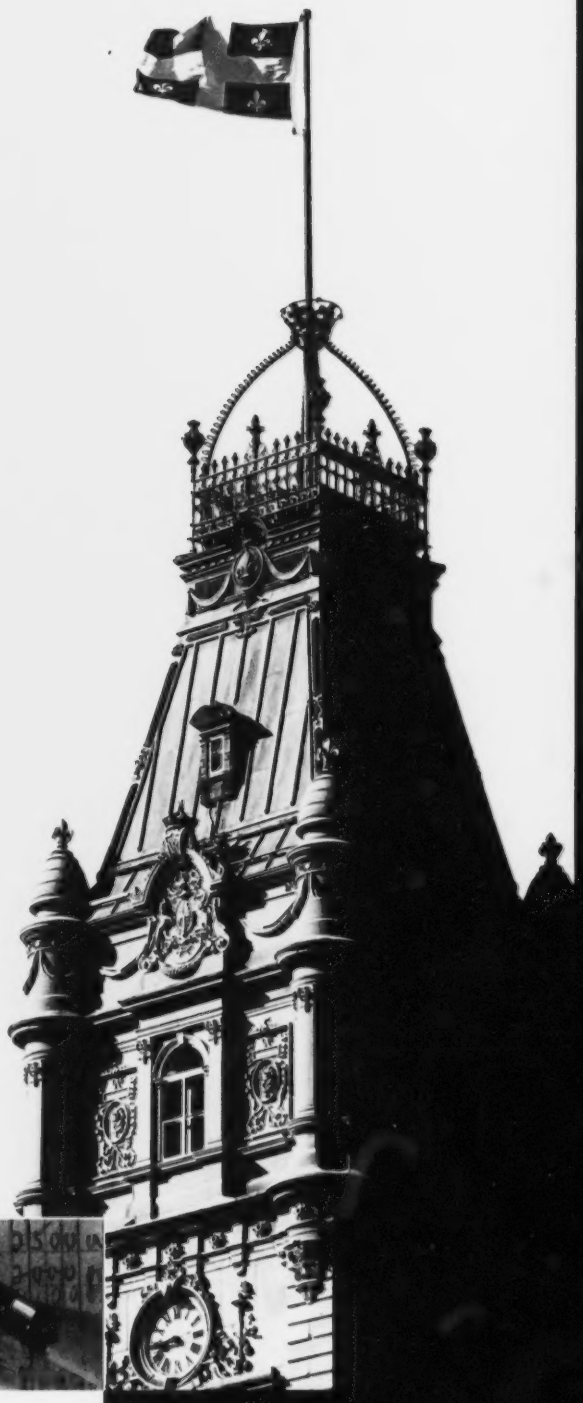
ASSEMBLÉE NATIONALE
QUÉBEC

Place aux citoyens

Vingt-deuxième rapport sur l'imputabilité des sous-ministres et des dirigeants d'organismes publics

Rapport des conclusions et des recommandations à la suite de l'audition des sous-ministres et des dirigeants d'organismes publics sur leur gestion administrative

JUIN 2009



COMMISSION DE L'ADMINISTRATION PUBLIQUE

www.assnat.qc.ca

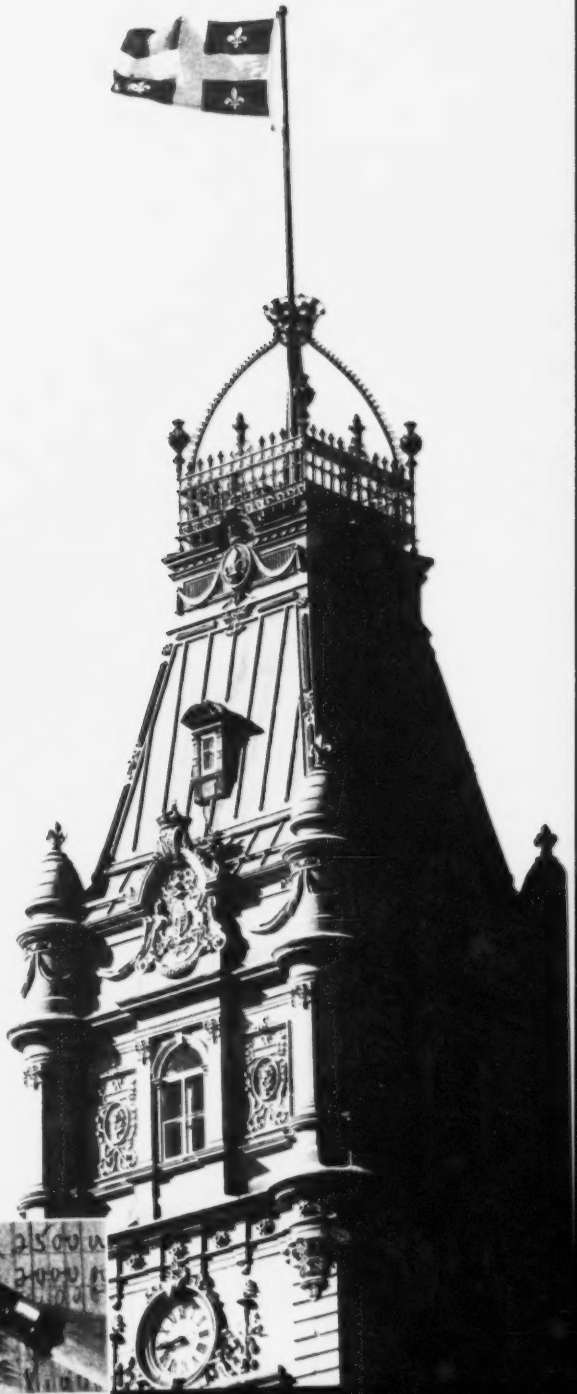
ASSEMBLÉE NATIONALE
QUÉBEC

Place aux citoyens

Vingt-deuxième rapport sur l'imputabilité des sous-ministres et des dirigeants d'organismes publics

Rapport des conclusions et des recommandations à la suite de l'audition des sous-ministres et des dirigeants d'organismes publics sur leur gestion administrative

JUIN 2009



COMMISSION DE L'ADMINISTRATION PUBLIQUE

www.assnat.qc.ca

Publié par le Secrétariat des commissions
de l'Assemblée nationale du Québec
Édifice Pamphile-Le May
1035, des Parlementaires, 3e étage
Québec (Québec) G1A 1A3

Pour tout renseignement complémentaire sur les travaux de la Commission de l'administration publique, veuillez vous adresser au secrétaire de la Commission, M. Éric Thomassin, à l'adresse indiquée ci-dessus ou encore :

Téléphone : 418 643-2722
Télécopie : 418 643-0248
Courrier électronique : ethomassin@assnat.qc.ca

Vous trouverez ce document dans la section « travaux parlementaires » du site Internet de l'Assemblée nationale : www.assnat.qc.ca

ISSN: 1492-0344
DÉPÔT LÉGAL - BIBLIOTHÈQUE ET ARCHIVES NATIONALES DU QUÉBEC, juin 2009

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION 1

CHAPITRE 1 La Régie des alcools, des courses et des jeux : performance, délivrance des permis et surveillance 3

Observations du Vérificateur général 3
Audition du président de la Régie des alcools, des courses et des jeux 6
Commentaires des membres de la Commission 6
Conclusion et recommandations 10

CHAPITRE 2 Les relations d'affaires des cégeps avec des partenaires 13

Observations du Vérificateur général 13
Audition du sous-ministre de l'Éducation, du Loisir et du Sport, du président-directeur général de la Fédération des cégeps et des directeurs généraux des cégeps de Lévis-Lauzon et de Chicoutimi 14
Commentaires des membres de la Commission 15
Conclusion et recommandations 16

ANNEXES

I : Les recommandations de la Commission de l'administration publique
II : Les membres de la Commission de l'administration publique
III : Les participants

INTRODUCTION

La Commission de l'administration publique exerce ses fonctions de surveillance de la gestion administrative auprès de l'ensemble des ministères et organismes du gouvernement, ce qui lui permet de jeter un regard global sur l'administration publique québécoise.

Ce vingt-deuxième rapport contient quatorze recommandations unanimes des membres des trois groupes parlementaires représentés au sein de cette Commission. Ces recommandations portent sur deux mandats qui ont fait l'objet d'auditions au cours des trois derniers mois. Le premier concerne la performance, la délivrance des permis et la surveillance à la Régie des alcools, des courses et des jeux. Le second aborde les relations d'affaires des cégeps avec des partenaires.

Ces deux mandats s'appuient sur le *Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2008-2009, tome I*. La Commission remercie le vérificateur général et son équipe pour leur collaboration.

Sommaire concernant l'audition de la Régie des alcools, des courses et des jeux sur sa performance, la délivrance des permis et la surveillance

Les membres de la Commission estiment que le rapport du Vérificateur général soulève des lacunes importantes et qu'il est urgent que les échéanciers de plusieurs éléments du plan d'action présenté par le président soient revus et que ce plan soit mis en œuvre rapidement et avec rigueur, en priorisant une réorganisation substantielle des politiques et des pratiques de la Régie. Pour les membres de la Commission, les problèmes de gestion de la Régie se traduisent par des déficiences importantes dans le service à la clientèle et la protection du public. Ils font neuf recommandations, dont les suivantes. La réalisation, tel que mentionné par le président, d'une révision en profondeur des lois et règlements administrés par la Régie afin d'alléger et de simplifier ses politiques et ses processus organisationnels et, ultimement, d'améliorer le service à la clientèle et la protection du public. La Commission croit aussi que le gouvernement devra donner suite rapidement aux recommandations, qui doivent lui être transmises par la Régie d'ici mars 2010, concernant l'encadrement législatif et réglementaire des alcools, des courses et des jeux. Enfin, les membres de la Commission demandent au Vérificateur général de les informer, d'ici décembre 2009, de son appréciation de l'état d'avancement des travaux quant à chacune de ses propres recommandations et de celles formulées par la Commission.

Sommaire concernant l'audition du sous-ministre de l'Éducation, du Loisir et du Sport, du président-directeur général de la Fédération des cégeps, du directeur général du Cégep de Lévis-Lauzon et de la directrice générale du Cégep de Chicoutimi concernant les relations d'affaires des cégeps avec des partenaires

Au terme de leurs travaux, les membres de la Commission invitent le Ministère, la Fédération des cégeps, les six cégeps vérifiés ainsi que l'ensemble du réseau collégial à assurer une mise en œuvre rigoureuse

des recommandations du Vérificateur général. Ces recommandations touchent la gestion des relations d'affaires entre les cégeps et leurs partenaires et l'utilisation plus systématique des regroupements d'achats. La Commission a pris note que plusieurs des mesures énumérées dans les plans d'action présentés par le Ministère et les cégeps vérifiés sont déjà instaurées ou en voie de l'être, et qu'elles devraient toutes être implantées d'ici le 30 juin 2010. Les membres de la Commission font cinq recommandations, dont les suivantes. Le Ministère et les six cégeps vérifiés doivent lui transmettre, au plus tard le 31 octobre 2010, un rapport sur la mise en œuvre des plans d'action présentés. De plus, la Fédération des cégeps est invitée à contribuer de façon proactive à la mise en œuvre de ces plans d'action. Enfin, les cégeps publics doivent s'assurer que leurs relations d'affaires avec des partenaires demeurent étroitement liées à leur mission éducative.

CHAPITRE 1 LA RÉGIE DES ALCOOLS, DES COURSES ET DES JEUX : PERFORMANCE, DÉLIVRANCE DES PERMIS ET SURVEILLANCE

Le 20 mai 2009, la Commission de l'administration publique (CAP) a entendu le président de la Régie des alcools, des courses et des jeux du Québec (RACJ), M. Denis Racicot, concernant la gestion et la performance de l'organisme qui a fait l'objet d'observations dans le rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2008-2009, tome I[1]. Cette audition, réalisée en vertu de la Loi sur l'administration publique, a été précédée d'une brève présentation du vérificateur général.

La RACJ contribue au maintien de l'ordre public dans les secteurs d'activité des boissons alcooliques, des courses de chevaux, des sports de combat professionnels et des jeux (bingo, loteries, tirages, concours publicitaires, appareils d'amusement et appareils de loterie vidéo). Elle a été instituée en 1993 en vertu de la Loi sur la Régie des alcools, des courses et des jeux. La RACJ est chargée de l'administration de 52 lois et règlements. Elle est née de la fusion de la Régie des loteries du Québec, de la Régie des permis d'alcool et de la Commission des courses du Québec.

Observations du Vérificateur général

Les travaux du Vérificateur général visaient à s'assurer que la RACJ délivre les permis, les licences et les attestations de conformité dans le respect de la loi et de la réglementation. Ils consistaient aussi à évaluer la surveillance exercée à l'égard des différents volets de son champ d'action et à voir si la gestion se fait avec un souci d'économie, d'efficacité et d'efficience.

La vérification a porté sur trois grands sujets : 1) la délivrance des permis d'alcool pour la vente au détail, 2) les enquêtes et les inspections, 3) l'évaluation de la performance et la reddition de comptes.

Le Vérificateur général constate, en ce qui concerne les demandes de permis d'alcool pour la vente au détail, que 86 % des dossiers échantillonnés (soit 56 dossiers sur 65) comportaient au moins une lacune significative. La RACJ a délivré, dans ces cas, les autorisations d'exploiter sans avoir obtenu toute l'information nécessaire ou sans avoir fait une analyse suffisante de celle qui était à sa disposition. Le Vérificateur général souligne[2], par exemple, qu'il n'y a pas automatiquement de visite de l'établissement pour lequel un permis est demandé; il n'y en a pas non plus lors d'un renouvellement ou lorsqu'une modification est apportée.

Par ailleurs, l'identité des demandeurs n'a pas été vérifiée dans plus de 50 % des cas et 65 % des dossiers n'avaient pas donné lieu aux démarches attendues quant à la vérification des antécédents judiciaires et des

1 Les travaux du Vérificateur général ont couvert principalement l'exercice terminé le 31 mars 2008 et ils ont pris fin en août 2008. Les résultats détaillés de cette vérification et les 15 recommandations se trouvent dans le chapitre 4.

2 Voir le paragraphe 4.87 et l'annexe 7, p. 4-51, du rapport du Vérificateur général du Québec.

infractions de nature pénale. Le Vérificateur général note aussi que l'analyse de la capacité d'accueil des établissements n'est pas adéquate, entraînant généralement une surévaluation (dans un cas : autorisation de 490 personnes contre une capacité réelle de 149 personnes).

Le Vérificateur général fait également les constats suivants :

- des sommes avoisinant un million de dollars annuellement ne sont pas perçues à l'égard des demandes tardives pour l'obtention d'une autorisation d'exploitation temporaire;

- plus de 50 % des organisateurs de concours publicitaires ne s'enregistrent pas et n'acquittent pas les droits afférents;

- la tarification associée aux différents secteurs d'activité est complexe et les dispositions réglementaires et administratives sont très lourdes, ce qui ressort clairement lorsque l'on se compare aux autres provinces canadiennes (cinq pages de grilles tarifaires au Québec comparativement à une page en Colombie-Britannique);

- les modalités relatives à la perception des droits concernant les concours publicitaires n'ont pas été revues depuis 1978 et les tarifs n'ont pas été révisés depuis plusieurs années dans tous les secteurs (1984 pour les courses de chevaux; 1993 pour les permis d'alcool), sauf le bingo où la révision est récente. Le ministère des Finances a pourtant présenté en 1999 une politique tarifaire qui s'applique à tous les ministères et organismes;

- une simplification dans le nombre indu de formalités administratives permettrait de dégager des marges de manœuvre en matière de ressources financières et humaines.

Concernant les enquêtes et les inspections, la vérification a démontré que plusieurs éléments de la loi ou de la réglementation ont été laissés pour compte dans les 80 dossiers analysés, dont la vérification du dossier judiciaire des personnes liées au permis. De plus, les risques n'ont pas été pris en considération au moment de planifier le travail des inspecteurs, contrairement aux organisations semblables dans les trois provinces comparées[3], qui utilisent une approche axée sur les risques pour établir leurs priorités en matière de surveillance et définir l'ampleur des travaux à effectuer. Sauf pour les exploitants d'appareils de loterie vidéo, il n'y a pas de procédure ou de directive pour assurer la qualité et l'uniformité des inspections. De plus, l'information contenue dans les banques de données n'est pas tenue à jour et est souvent incomplète (le tiers des dossiers examinés par le Vérificateur général ne contenait pas toutes les données relatives aux inspections de la RACJ ou aux infractions signalées dans les rapports de police).

[3] La Commission des alcools et des jeux de l'Ontario, la Liquor Control and Licensing Branch de la Colombie-Britannique et l'Alberta Gaming and Liquor Commission.

Enfin, concernant l'évaluation de la performance et la reddition de comptes, le Vérificateur général constate un grand nombre de lacunes, dont les suivantes :

- la RACJ n'a pas de politique précisant ses objectifs en matière de tarification (par exemple, la récupération des coûts);

- il y a peu d'engagements dans la Déclaration de services aux citoyens concernant les délais de traitement des permis et des licences;

- la RACJ n'analyse pas ses données financières dans le but d'évaluer sa gestion et de se fixer des objectifs précis et mesurables et elle ne produit pas d'information sur le coût unitaire des services. Elle ne connaît donc pas les sommes utilisées pour la délivrance d'un permis ou d'une licence;

- la vérification fait ressortir qu'il y a eu une baisse du nombre de décisions rendues par la RACJ parallèlement à une hausse de 24,4 % en six ans du salaire des régisseurs, ce qui se traduit, selon les calculs du Vérificateur général, par une baisse du nombre moyen de décisions par régisseur (de 129 à 70 par année) et une augmentation de près de 90 %, entre 2001-2002 et 2007-2008, du coût moyen de chacune des décisions rendues (de 1 222 $ à 2 311 $);

- le Vérificateur général a constaté que la RACJ n'a pas cherché à se comparer à d'autres organismes semblables afin de s'inspirer des meilleures pratiques et d'améliorer sa performance;

- le système informatique est désuet (il date de 1984), il ne peut être utilisé que par des initiés et il est impossible de faire des transactions électroniques dans le site Internet de la RACJ;

- trois millions de dollars, soit près de 20 % des dépenses totales de la Régie, concernent la lutte contre le jeu pathologique, mais aucune information précise n'est disponible sur le travail effectué par la RACJ à cet égard;

- le Vérificateur général constate que le processus de reddition de comptes comporte de nombreuses faiblesses : presque tous les objectifs du plan stratégique sont imprécis et difficilement mesurables, il y a peu d'indicateurs et de cibles et, en conséquence, le rapport annuel de gestion ne permet pas d'évaluer adéquatement la gestion et la performance;

- enfin, le Vérificateur général constate des retards dans la mise en œuvre de plusieurs mesures prévues dans le Plan stratégique 2006-2011.

Audition du président de la Régie des alcools, des courses et des jeux

La présentation de M. Racicot et les échanges avec les membres de la Commission ont permis de couvrir les principaux constats du Vérificateur général. M. Racicot affirme que le plan d'action préparé par la RACJ apporte des réponses à chacune des recommandations du Vérificateur général. Il fait état de la démarche de suivi et des échéanciers retenus. Il tient à souligner que certaines actions nécessitent des modifications législatives ou réglementaires et qu'il appartiendra donc aux autorités compétentes de donner suite aux travaux de la RACJ. L'absence de résultats significatifs en matière d'allégement réglementaire s'explique selon lui par les difficultés rencontrées lorsque des modifications sont proposées, compte tenu du nombre d'acteurs concernés et des intérêts en jeu.

Le président note que 52 lois ou règlements encadrent les secteurs d'activité dont la RACJ est responsable et que cette dernière émet ou renouvelle plus de 125 000 licences et permis par année, dont 27 000 uniquement pour les bars et les restaurants.

L'audition a fait ressortir que les problèmes administratifs sont dus en partie à la désuétude du système informatique. Celui-ci date de 25 ans et ne peut être utilisé que par les initiés. Sa capacité à emmagasiner l'information sera atteinte dans au plus trois ans. En outre, la prestation électronique de services est impossible avec un tel système, ce qui paraît inconcevable en ce début du XXI^{e} siècle. Le président affirme que des démarches sont en cours auprès du Conseil du trésor et du ministère de la Sécurité publique pour obtenir le financement nécessaire, estimé à environ 2,5 millions de dollars (estimation qui était de 8 millions de dollars en 2002, mais qui est revue à la baisse en raison de l'évolution des technologies et de leurs coûts).

Commentaires des membres de la Commission

La Commission de l'administration publique apprécie que la RACJ ait accepté l'ensemble des recommandations du Vérificateur général et que chacune des actions proposées dans le plan d'action soit dotée d'un échéancier, d'une personne responsable et d'un processus de suivi. Les membres notent toutefois que le Vérificateur général a pris la peine d'écrire au président de la RACJ pour lui recommander de revoir son plan d'action afin d'y inclure des mesures concrètes, eu égard à certaines des actions qui lui paraissent plutôt imprécises.

Bien que le plan d'action semble complet, les membres estiment que la direction de la RACJ ne priorise pas autant qu'elle le devrait une réorganisation substantielle de ses politiques et de ses pratiques.

Les membres sont d'accord avec l'ensemble des recommandations du Vérificateur général. Cependant, ils souhaitent insister sur certains aspects.

La gestion de l'organisation et du changement

La Commission estime que le rapport du Vérificateur général soulève des lacunes graves et qu'il est urgent que la direction de la RACJ donne un important coup de barre. Cela est d'autant plus vrai que les secteurs réglementés par la RACJ sont souvent associés au crime organisé et aux économies souterraines. Les membres trouvent que les problèmes de gestion de la RACJ se traduisent par des déficiences importantes dans le service à la clientèle et dans la protection du public.

Les faiblesses sont connues depuis longtemps (certaines furent d'ailleurs soulignées dans un rapport du Vérificateur général en 1992-1993), des plans d'action ont été élaborés par le passé, mais des problèmes majeurs perdurent. Il est surprenant d'observer que le Vérificateur général note d'importants retards dans la mise en œuvre de plus de la moitié des objectifs du Plan stratégique 2006-2011. L'audition a, du reste, permis de constater que plusieurs objectifs ne seront tout simplement pas atteints.

Il existe des problèmes de culture organisationnelle et de résistance aux changements, ce que le président de la RACJ affirme d'ailleurs avoir remarqué lorsqu'il est entré en fonction en 2005. Il est inacceptable, par exemple, qu'il y ait des lacunes importantes concernant la validation de l'identité des demandeurs et l'examen des antécédents judiciaires des individus. Il est aussi injustifiable que le tiers des rapports de police soit absent des banques de données.

La Commission est d'avis que la direction doit faire preuve de plus de leadership et qu'elle doit accélérer le processus de révision complète de ses politiques et de ses processus organisationnels. Les membres jugent d'ailleurs que les échéanciers de réalisation de plusieurs éléments du plan d'action paraissent trop longs (certaines mesures ne seront implantées qu'en mars 2012).

Pour ce faire, la direction devrait peut-être recourir à des spécialistes de l'extérieur. À tout le moins, elle devrait confier le mandat de coordonner les changements à quelques gestionnaires relevant directement du président. Ces gestionnaires se consacreraient à temps plein à cette tâche et leur mandat serait présenté à tous les employés comme étant prioritaire et urgent. Les membres croient qu'à défaut de donner la priorité à ce mandat, il y a un risque sérieux que la mise en œuvre du plan d'action ne reçoive pas l'attention urgente qu'elle mérite. Le président de la RACJ a d'ailleurs eu cette réflexion pendant l'audition : « Le gros défi, ça va être de ne pas perdre ces préoccupations-là dans le quotidien. »

La mission, le cadre législatif et réglementaire, la gouvernance

La mission de la RACJ n'a pas été revue depuis l'adoption de sa loi constitutive en 1993. Au cours des années, des mandats se sont ajoutés et le cadre législatif et réglementaire s'est complexifié, de telle sorte qu'une révision en profondeur est devenue nécessaire et urgente. La RACJ a entrepris des consultations et des travaux pour alléger et simplifier la législation et la réglementation, notamment dans le secteur des boissons alcooliques. La Commission incite la RACJ à transmettre ses recommandations dans les

meilleurs délais pour que le gouvernement puisse y donner suite rapidement (le plan d'action prévoit que ces recommandations seront transmises au plus tard en mars 2010).

La réglementation visant les secteurs d'activité sous la responsabilité de la RACJ est lourde, avec pour conséquence que les exigences auxquelles sont soumis les demandeurs sont considérables et que le traitement des dossiers est laborieux. Les grilles tarifaires sont exagérément détaillées et complexes et n'ont pas été révisées depuis plusieurs années, sauf pour le bingo. Les formalités administratives et leurs coûts doivent être revus, et ce, dans l'esprit de la politique gouvernementale relative à l'allégement réglementaire et administratif. La RACJ est d'ailleurs l'un des organismes dont les actions doivent concourir à l'atteinte des cibles fixées par le gouvernement. Selon le Vérificateur général, les résultats des efforts déployés au cours des dernières années sont à cet égard minimes, et il est essentiel que le gouvernement et la RACJ simplifient dès que possible les règles et les tarifs afin de diminuer le nombre indu de formalités administratives.

La Commission est consciente qu'il s'agit d'une tâche complexe et que l'allégement doit souvent passer par des modifications réglementaires et même législatives. L'exercice est d'autant plus difficile que plusieurs acteurs sont concernés. Par exemple, les dispositions régissant l'alcool se répartissent dans trois lois de la responsabilité de trois ministres différents. Il faudra néanmoins procéder à une révision complète de la législation et de la réglementation afin de simplifier les procédures, d'augmenter l'efficacité et, ultimement, d'améliorer le service à la clientèle et la protection du public.

La RACJ est un organisme qui exerce des fonctions à la fois de nature administrative et judiciaire. Elle a un rôle d'adjudication, elle a des responsabilités de surveillance (enquêtes et inspections) et elle a la charge de délivrer des permis, des licences et des autorisations. Elle est donc juge et partie lorsque ses avocats agissent comme procureurs devant ses propres régisseurs, tant et si bien que le président estime qu'il dirige en fait deux organismes. Selon M. Racicot, il n'y a probablement qu'un seul autre tribunal administratif investi de toutes ces fonctions, soit la Commission des transports du Québec. Par ailleurs, à propos de la gouvernance, la RACJ n'est pas sous la gouverne d'un conseil d'administration. Le président, qui est aussi un régisseur, est responsable de la direction générale et de l'administration, appuyé par un comité de gestion dont font partie les vice-présidents, un régisseur et les principaux directeurs. La Commission recommande au gouvernement d'analyser la possibilité de revoir, de clarifier ou, le cas échéant, de dissocier les fonctions administratives et d'adjudication.

Par ailleurs, le Vérificateur général constate qu'en Ontario et en Colombie-Britannique « les directeurs généraux des organisations comparées ont le pouvoir d'autoriser, de refuser ou de révoquer un permis; ils peuvent aussi imposer des conditions au titulaire ». Cette approche est plus flexible que celle adoptée au Québec où il faut tenir une audience devant des régisseurs pour qu'un permis soit refusé ou révoqué. La Commission invite le gouvernement à étudier la possibilité d'instaurer une telle façon de faire au Québec.

La planification stratégique, la déclaration de services aux citoyens et la reddition de comptes

La RACJ se doit d'améliorer considérablement sa planification stratégique, sa déclaration de services aux citoyens et sa reddition de comptes. Les membres estiment que le plan stratégique de la RACJ doit être précisé afin d'y inclure des objectifs clairs ainsi que des cibles liées à des indicateurs précis et mesurables. La Commission de l'administration publique constate, tout comme le Vérificateur général, que presque tous les objectifs sont imprécis et difficilement mesurables et qu'ils ne sont pas assortis d'actions propres à leur atteinte ni de cibles liées à des indicateurs. Il est inacceptable, par exemple, que le plan stratégique ne comprenne pas d'objectifs à l'égard du taux de conformité des établissements licenciés faisant l'objet d'une inspection et du pourcentage des établissements licenciés à visiter durant l'exercice.

Par ailleurs, la déclaration de services aux citoyens doit comprendre des engagements précis quant aux délais liés à la délivrance de tous les types de permis et de licences et un plan d'action doit être mis en place pour que ces délais soient respectés.

Enfin, le rapport annuel de gestion devra à l'avenir présenter une reddition de comptes qui permettra d'évaluer la performance de la RACJ (il faudra en particulier présenter une analyse financière des activités et leur coût de revient). La RACJ aurait aussi avantage, comme le souligne à juste titre le Vérificateur général, à examiner les façons de faire d'autres organismes semblables, tant pour la gestion que pour la reddition de comptes.

Suivi du Vérificateur général

La RACJ affirme qu'elle rendra compte de l'avancement de la mise en œuvre de son plan d'action dans ses rapports annuels de gestion. Vu l'importance des déficiences constatées, la Commission estime que ce ne sera pas suffisant. Elle demande en conséquence au Vérificateur général de lui faire connaître, d'ici le 31 décembre 2009, son appréciation de l'état d'avancement des travaux, eu égard à chacune de ses propres recommandations et de celles formulées par la Commission.

Enjeux particuliers

Parmi les recommandations formulées par le Vérificateur général, les membres tiennent à en appuyer deux en particulier.

Concernant la désuétude des systèmes informatiques, la Commission estime que la RACJ doit accorder une haute priorité à la modernisation de ses outils informatiques et de s'assurer que cette modernisation, planifiée et réalisée rigoureusement, colle de très près à ses besoins, à ceux de ses partenaires et à ceux des citoyens. La RACJ rend des services à une clientèle nombreuse et elle a une importante mission de protection du public. Elle ne peut assumer correctement ces missions si elle ne dispose pas d'outils

technologiques modernes pouvant être utilisés facilement par ses employés et par les corps policiers en plus de permettre les transactions électroniques.

Le Vérificateur général a constaté une baisse du nombre moyen de décisions par régisseur (de 129 à 70 par année) et une augmentation de près de 90 %, entre 2001-2002 et 2007-2008, du coût de chacune des décisions (de 1 222 $ à 2 311 $). Pour la Commission, le gouvernement doit étudier de près les constats du Vérificateur général et évaluer l'opportunité de diminuer le nombre de régisseurs.

Conclusion et recommandations

Au terme de ses travaux, la Commission constate que des lacunes graves existent à la RACJ, que les objectifs du plan stratégique sont imprécis et qu'il est donc urgent qu'un important coup de barre soit donné.

La Commission de l'administration publique recommande :

- **Que la RACJ accélère le processus de révision complète de ses politiques et de ses processus organisationnels et qu'elle revoie les échéanciers de réalisation de plusieurs éléments du plan d'action;**
- **Que la RACJ envisage la possibilité de recourir à des spécialistes de l'extérieur pour l'accompagner dans la mise en place accélérée du plan d'action. À tout le moins, elle devrait confier un mandat urgent et prioritaire à quelques gestionnaires chargés, à temps plein, de coordonner les changements;**
- **Qu'une révision en profondeur des lois et règlements administrés par la RACJ soit réalisée afin d'alléger et de simplifier ses politiques et ses processus organisationnels et, ultimement, d'améliorer le service à la clientèle et la protection du public. La Commission estime que le gouvernement devra donner suite rapidement aux recommandations de la RACJ, qui doivent être transmises d'ici mars 2010;**
- **Que le gouvernement analyse les responsabilités, la gouvernance et la structure de la RACJ afin d'y apporter, si jugé opportun, des modifications, notamment pour ce qui est de ses fonctions administratives et ses fonctions d'adjudication;**
- **Que le gouvernement examine, à la lumière des pratiques en place en Ontario et en Colombie-Britannique, la possibilité de confier le pouvoir d'autoriser, de refuser ou de révoquer un permis aux fonctionnaires de la RACJ plutôt qu'à des régisseurs;**
- **Que la RACJ améliore considérablement sa planification stratégique, sa déclaration de services aux citoyens et sa reddition de comptes;**

- **Que le Vérificateur général informe la Commission, d'ici le 31 décembre 2009, de son appréciation de l'état d'avancement des travaux, eu égard à chacune de ses propres recommandations et à celles formulées par la Commission;**
- **Que la RACJ procède de façon prioritaire à la modernisation de ses outils informatiques selon une planification rigoureuse et un calendrier précis pour améliorer sa performance, sa gestion, sa reddition de comptes ainsi que pour assurer la satisfaction de ses besoins, ceux de ses partenaires et des citoyens;**
- **Que le gouvernement étudie de près les constats du Vérificateur général relatifs à la baisse du nombre moyen de décisions prises par régisseur et à l'augmentation de près de 90 % en six ans du coût de chacune des décisions et qu'il évalue la possibilité de diminuer le nombre de régisseurs.**

CHAPITRE 2 LES RELATIONS D'AFFAIRES DES CÉGEPS AVEC DES PARTENAIRES

Le 3 juin 2009, la Commission a entendu le sous-ministre de l'Éducation, du Loisir et du Sport, M. Michel Boivin, le président-directeur général de la Fédération des cégeps, M. Gaëtan Boucher, le directeur général du Cégep de Lévis-Lauzon, M. Guy Demers et la directrice générale du Cégep de Chicoutimi, M^me^ Ginette Sirois, au sujet des relations d'affaires des cégeps avec des partenaires. Cette audition a été réalisée en vertu de la Loi sur l'administration publique et fait suite aux observations contenues dans le rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2008-2009, tome I.

Observations du Vérificateur général

Les travaux du Vérificateur général cherchaient à établir si les cégeps contrôlent adéquatement les implications financières de leurs partenariats. Ils visaient aussi à s'assurer que le ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport encadre bien les cégeps à cet égard. Les travaux ont plus particulièrement porté sur six cégeps[4].

Le Vérificateur a dressé un portrait des principaux partenaires des cégeps, parmi lesquels on compte, entre autres, plusieurs centres collégiaux de transfert de technologie (CCTT), des sociétés de services-conseils, des fondations visant l'aide aux élèves ou le développement de la qualité de l'enseignement, des clubs sportifs et le Centre collégial des services regroupés.

Les principales conclusions du Vérificateur général sont les suivantes :

- des lacunes ont été constatées dans l'encadrement effectué par les cégeps à l'égard de certains partenaires. On souligne l'absence d'entente de gestion avec les partenaires et le manque d'information transmise aux conseils d'administration des cégeps;

- des activités menées par des cégeps avec plusieurs partenaires, incluant la Société du réseau informatique des collèges inc. (SRIC), certains CCCT et la Fondation du prêt d'honneur, ont entraîné des conséquences financières négatives pour les cégeps;

- le Ministère ne dispose pas d'un portrait complet des activités que les cégeps entreprennent avec leurs partenaires;

[4] Il s'agit du Cégep de Chicoutimi, du Cégep de Lévis-Lauzon, du Cégep Limoilou, du Collège Montmorency, du Cégep de Victoriaville et du Cégep du Vieux-Montréal.

- les règles en vigueur ne prévoient pas qu'un cégep doive obtenir une autorisation du Ministère avant de s'engager dans un projet. Ainsi, le Ministère n'est pas en mesure de s'assurer que celui-ci a la capacité financière de le faire;

- il n'existe pas, dans le réseau collégial, une stratégie globale portant sur l'utilisation des achats regroupés. L'utilisation accrue de ce type d'achats pourrait engendrer des économies substantielles quant au prix obtenu et à l'efficience du processus d'achat;

- pour ce qui est des six cégeps vérifiés, la valeur des achats susceptibles d'être regroupés est de l'ordre de 21 millions de dollars sur le total de 68 millions de dollars d'achats qu'ils ont effectués. Dans les faits, le volume des achats regroupés n'a été que de 2,8 millions de dollars, soit 13 % du potentiel établi.

Audition du sous-ministre de l'Éducation, du Loisir et du Sport, du président-directeur général de la Fédération des cégeps et des directeurs généraux des cégeps de Lévis-Lauzon et de Chicoutimi

L'audition a d'abord permis au sous-ministre de l'Éducation, du Loisir et du Sport d'exposer les grandes lignes d'un plan d'action pour la mise en œuvre des recommandations du Vérificateur général sur les relations d'affaires des cégeps avec des partenaires. Ce plan prévoit cinq biens livrables distincts pour lesquels une date de tombée est fixée. La Direction de la vérification interne du Ministère sera chargée d'en assurer le suivi. L'approche proposée consiste à définir un encadrement précis de reddition de comptes par les cégeps, puis à dresser un état de situation. On propose aussi de nouvelles règles du jeu pour la gestion des partenariats. L'accord par résolution du conseil d'administration d'un cégep pourra être requis lorsque l'ampleur de l'enjeu le justifie.

Le président-directeur général de la Fédération des cégeps a pour sa part convenu que la gestion des partenariats d'affaires devait être resserrée puisque, à terme, ce sont les cégeps qui assument le risque financier. Il a ajouté que la Fédération vient d'accomplir des travaux importants, en collaboration avec le Centre collégial des services regroupés, afin de vérifier comment les cégeps pourraient mieux profiter de la formule du regroupement d'achats. Il souligne que la Fédération offre sa pleine collaboration pour mener à bien le plan d'action proposé par le Ministère, tout en respectant l'autonomie des cégeps dans leur gestion interne.

Le directeur général du Cégep de Lévis-Lauzon et la directrice générale du Cégep de Chicoutimi se sont dits réceptifs aux recommandations du Vérificateur général. Les plans d'action préparés à cette fin en témoignent et plusieurs des actions préconisées sont déjà réalisées ou en bonne voie de l'être. Pour ce qui est du Cégep de Chicoutimi, la directrice générale précise que toutes les mesures seront en place d'ici le 30 juin 2010.

L'audition a fait ressortir certains problèmes encourus dans les relations avec des partenaires importants des cégeps, comme la SRIC et la Fondation du prêt d'honneur. De façon générale, on a souligné l'importance et l'utilité des partenariats pour les cégeps et les communautés qu'ils desservent. La nécessité de resserrer leur gestion de façon à minimiser les risques financiers a aussi fait l'objet de plusieurs commentaires.

L'intérêt de faire appel aux regroupements d'achats lorsque des économies substantielles sont en jeu a également été mis en évidence. On a aussi exprimé la volonté de respecter un sain équilibre entre contrôle et flexibilité, de façon à éviter de faire obstacle aux initiatives locales et régionales.

Commentaires des membres de la Commission

Les membres de la Commission notent avec satisfaction que le Ministère et les cégeps soumis à la vérification ont accepté les recommandations du Vérificateur général. Les parlementaires apprécient que chacune de ces entités ait préparé un plan d'action détaillé comprenant un échéancier précis. Ils observent également que le plan d'action du Ministère prévoit des modalités de suivi de sa mise en œuvre.

Les membres prennent acte de la volonté de la Fédération des cégeps de collaborer à la réalisation du plan d'action proposé par le Ministère, tout en faisant en sorte que les cégeps puissent disposer de la marge de manœuvre requise pour agir avec souplesse et rapidité. Ils s'attendent aussi à ce que la Fédération contribue de façon proactive à la révision en cours des processus de gestion des relations d'affaires des cégeps avec des partenaires.

Les parlementaires notent que certains partenariats, dont ceux touchant la SRIC et la Fondation du prêt d'honneur, ont donné lieu à des dépassements des coûts estimés initialement ou à des pertes financières importantes. Ils invitent donc les cégeps à resserrer leur gestion dans leurs relations d'affaires avec leurs partenaires, afin d'en garantir un meilleur contrôle. Ils croient qu'il est possible de le faire sans remettre fondamentalement en question leur autonomie et leur initiative.

Les députés sont d'avis que des ententes types pourraient être libellées pour les relations d'affaires des cégeps avec des partenaires, incluant les CCCT. Ces ententes devraient être formulées de façon à exercer une gestion rigoureuse des risques financiers pour les cégeps. Elles devraient aussi prévoir une reddition de comptes plus systématique quant aux activités menées en partenariat. Il faudrait aussi faire en sorte que les conseils d'administration des cégeps soient informés adéquatement sur celles-ci.

Les membres de la Commission ont pris bonne note des observations du Vérificateur général selon lesquelles des économies substantielles seraient possibles si les cégeps profitaient davantage de la formule des achats regroupés pour leurs acquisitions. Ces économies pourraient servir à financer des activités étroitement liées à la mission d'un cégep tout en étant réinjectées dans l'économie locale ou régionale. Ce positionnement serait donc avantageux à de multiples points de vue.

Conclusion et recommandations

Au terme de ses travaux, la Commission invite le ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport, la Fédération des cégeps, les six cégeps vérifiés ainsi que l'ensemble du réseau public collégial à assurer une mise en œuvre rigoureuse des recommandations du Vérificateur général. Ces recommandations touchent la gestion des relations d'affaires entre les cégeps et leurs partenaires et l'utilisation plus systématique des regroupements d'achats. La Commission a pris note que plusieurs des mesures énumérées dans les plans d'action présentés par le Ministère et les cégeps sont déjà instaurées ou en voie de l'être, et qu'elles devraient toutes être implantées d'ici le 30 juin 2010.

En conséquence, la Commission de l'administration publique recommande :

- **Que le ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport lui transmette, au plus tard le 31 octobre 2010, un rapport sur la mise en œuvre du plan d'action qu'il a présenté à l'audition;**
- **Que les six cégeps sur lesquels les travaux du Vérificateur général ont particulièrement porté lui transmettent aussi, d'ici le 31 octobre 2010, un rapport sur la mise en œuvre de leur plan d'action;**
- **Que la Fédération des cégeps contribue, de façon proactive, à l'application des recommandations du Vérificateur général en appuyant le ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport dans la réalisation de son plan d'action et en soutenant les cégeps pour qu'ils puissent actualiser leurs pratiques de gestion en conséquence;**
- **Que les cégeps s'assurent que leurs relations d'affaires avec des partenaires demeurent étroitement liées à leur mission éducative;**
- **Que le Vérificateur général réalise un suivi de la mise en œuvre de ses recommandations et qu'il en fasse rapport dans les trois années subséquentes à la vérification.**

ANNEXE I

LES RECOMMANDATIONS DE LA COMMISSION DE L'ADMINISTRATION PUBLIQUE

LES RECOMMANDATIONS DE LA COMMISSION DE L'ADMINISTRATION PUBLIQUE

CHAPITRE 1 LA RÉGIE DES ALCOOLS, DES COURSES ET DES JEUX : PERFORMANCE, DÉLIVRANCE DES PERMIS ET SURVEILLANCE

- **Que la RACJ accélère le processus de révision complète de ses politiques et de ses processus organisationnels et qu'elle revoie les échéanciers de réalisation de plusieurs éléments du plan d'action;**
- **Que la RACJ envisage la possibilité de recourir à des spécialistes de l'extérieur pour l'accompagner dans la mise en place accélérée du plan d'action. À tout le moins, elle devrait confier un mandat urgent et prioritaire à quelques gestionnaires chargés, à temps plein, de coordonner les changements;**
- **Qu'une révision en profondeur des lois et règlements administrés par la RACJ soit réalisée afin d'alléger et de simplifier ses politiques et ses processus organisationnels et, ultimement, d'améliorer le service à la clientèle et la protection du public. La Commission estime que le gouvernement devra donner suite rapidement aux recommandations de la RACJ, qui doivent être transmises d'ici mars 2010;**
- **Que le gouvernement analyse les responsabilités, la gouvernance et la structure de la RACJ afin d'y apporter, si jugé opportun, des modifications, notamment pour ce qui est de ses fonctions administratives et ses fonctions d'adjudication;**
- **Que le gouvernement examine, à la lumière des pratiques en place en Ontario et en Colombie-Britannique, la possibilité de confier le pouvoir d'autoriser, de refuser ou de révoquer un permis aux fonctionnaires de la RACJ plutôt qu'à des régisseurs;**
- **Que la RACJ améliore considérablement sa planification stratégique, sa déclaration de services aux citoyens et sa reddition de comptes;**
- **Que le Vérificateur général informe la Commission, d'ici le 31 décembre 2009, de son appréciation de l'état d'avancement des travaux, eu égard à chacune de ses propres recommandations et à celles formulées par la Commission;**
- **Que la RACJ procède de façon prioritaire à la modernisation de ses outils informatiques selon une planification rigoureuse et un calendrier précis pour améliorer sa performance, sa gestion, sa reddition de comptes ainsi que pour assurer la satisfaction de ses besoins, ceux de ses partenaires et des citoyens;**
- **Que le gouvernement étudie de près les constats du Vérificateur général relatifs à la baisse du nombre moyen de décisions prises par régisseur et à l'augmentation de près de 90 % en six ans du coût de chacune des décisions et qu'il évalue la possibilité de diminuer le nombre de régisseurs.**

- **Que le ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport lui transmette, au plus tard le 31 octobre 2010, un rapport sur la mise en œuvre du plan d'action qu'il a présenté à l'audition;**
- **Que les six cégeps sur lesquels les travaux du Vérificateur général ont particulièrement porté lui transmettent aussi, d'ici le 31 octobre 2010, un rapport sur la mise en œuvre de leur plan d'action;**
- **Que la Fédération des cégeps contribue, de façon proactive, à l'application des recommandations du Vérificateur général en appuyant le ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport dans la réalisation de son plan d'action et en soutenant les cégeps pour qu'ils puissent actualiser leurs pratiques de gestion en conséquence;**
- **Que les cégeps s'assurent que leurs relations d'affaires avec des partenaires demeurent étroitement liées à leur mission éducative;**
- **Que le Vérificateur général réalise un suivi de la mise en œuvre de ses recommandations et qu'il en fasse rapport dans les trois années subséquentes à la vérification.**

ANNEXE II

LES MEMBRES
DE LA COMMISSION DE L'ADMINISTRATION PUBLIQUE

LES MEMBRES DE LA COMMISSION DE L'ADMINISTRATION PUBLIQUE

LES MEMBRES PERMANENTS DE LA COMMISSION

M. Sylvain Simard *(Richelieu)*, président
M. Yvon Marcoux *(Vaudreuil)*, vice-président
M. François Bonnardel *(Shefford)*, vice-président, à compter du 23 avril 2009

M. Vincent Auclair *(Vimont)*
M. Daniel Bernard *(Rouyn-Noranda–Témiscamingue)*
M. Stéphane Billette *(Huntingdon)*
M. Henri-François Gautrin *(Verdun)*
M. Patrick Huot *(Vanier)*
M. Claude Pinard *(Saint-Maurice)*
M. Pierre Reid *(Orford)*
M. Mathieu Traversy *(Terrebonne)*
M. Guillaume Tremblay *(Masson)*

LES MEMBRES TEMPORAIRES ET LES REMPLAÇANTS

M. Gérard Deltell *(Chauveau)*, porte-parole du deuxième groupe d'opposition en matière d'éducation, d'identité et de culture
M^me^ Marie Malavoy *(Taillon)*, porte-parole de l'opposition officielle en matière d'enseignement supérieur, de recherche et de développement
M. Guy Ouellette *(Chomedey)*
M. Bertrand St-Arnaud *(Chambly)*, porte-parole de l'opposition officielle en matière de sécurité publique

LE PERSONNEL DE LA COMMISSION

M. Éric Thomassin, secrétaire de la Commission
M. Simon Blouin, agent de recherche
M. Robert Jolicoeur, agent de recherche
M^me^ Lynda Grondines, agente de secrétariat

ANNEXE III

LES PARTICIPANTS

LES PARTICIPANTS

Vérificateur général du Québec

M. Renaud Lachance, vérificateur général
M. Marc Ouellet, vérificateur général adjoint
M. Michel Samson, vérificateur général adjoint
M. Bertrand Carrier, directeur de vérification
M. Alain Fortin, directeur de vérification
M^me^ Sarah Leclerc, chargée de projet
M. Martin St-Louis, chargé de projet
M^me^ Sonya Pageau, professionnelle
M. Tony Paquet, professionnel

Régie des alcools, des courses et des jeux

M^e^ Denis Racicot, président
M^e^ Christine Ellefsen, vice-présidente aux opérations
M^me^ Sandra Langevin, directrice des services à la gestion
M^me^ Danie Croteau, directrice du Bureau du président
M^me^ Marthe Bouchard, conseillère au Bureau du président

Ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport

M. Michel Boivin, sous-ministre
M^me^ Hélène David, sous-ministre adjointe à l'Enseignement supérieur
M. Pierre Boutet, directeur général du Financement et de l'Équipement
M^me^ Thérèse Desnoyers, conseillère aux CCTT, Direction du soutien aux établissements
M^me^ Chantale Leclerc, professionnelle à la Direction des systèmes et du contrôle
M. Othman Mzoughi, directeur de la vérification interne

Fédération des cégeps

M. Gaëtan Boucher, président-directeur général

Cégep de Lévis-Lauzon

M. Guy Demers, directeur général
M. Denis Laliberté, directeur des services administratifs

Cégep de Chicoutimi

M^me^ Ginette Sirois, directrice générale
M. Alain Bouchard, directeur des services regroupés

SECRÉTARIAT DES COMMISSIONS

Édifice Pamphile-Le May
1035, rue des Parlementaires
3e étage, bureau 3.15
Québec (Québec) G1A 1A3

Téléphone : 418 643-2722
Télécopieur : 418 643-0248
sec.commissions@assnat.qc.ca